

WAKIL GUBERNUR DAN KEISTIMEWAAN DIY¹*Bambang Purwoko & Wawan Mas 'Udi***Abstract**

The status of Yogyakarta as a special province has brought about a serious tension at both conceptual as well as practical levels. A close look at the process around the recruitment of the Vice Governor for this province shows that point. A new interpretation and design of Yogyakarta as a special province is demanded.

Kata-kata kunci: politik lokal; pemilihan wakil gubernur; kepemimpinan lokal

Pendahuluan

Dinamika politik di daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) pada tahun 2001 ini ditandai dengan peristiwa yang istimewa pula. Salah satunya adalah dalam pengisian jabatan Wakil Gubernur DIY³. Di kebanyakan daerah, sesuai UU No. 22 tahun 1999 pengisian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilakukan dalam bentuk paket, yaitu keduanya dipilih secara bersamaan.⁴ Khusus untuk DIY, pengisian jabatan wakil gubernur justru dilakukan setelah di tengah-tengah masa kerja gubernur yang sudah berlangsung hampir dua tahun.

¹ Sebagian isi tulisan ini pernah disajikan sebagai Prosiding *Workshop Pengisian Jabatan Wakil Gubernur DIY* yang diselenggarakan oleh Program S2 Politik Lokal dan Otonomi Daerah UGM bekerjasama dengan Pusat Pengkajian Pembangunan Daerah (P3D) Yogyakarta, di Hotel Radisson Yogyakarta 1 Agustus 2001.

Bambang Purwoko adalah Dosen Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM dan Program S2 Politik Lokal dan Otonomi Daerah UGM. *Wawan Mas'udi* adalah Peneliti pada Program S2 Politik Lokal dan Otonomi Daerah UGM.

³ Penyebutan DIY dan Yogyakarta sering digunakan secara bergantian, dalam tulisan ini yang dimaksudkan adalah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

⁴ Lebih jelasnya, lihat UU No. 22 tahun 1999, pasal 34 (1).

Dalam proses pengisian jabatan wakil gubernur ini muncul dua kontroversi utama. Pertama menyangkut urgensi pengisian jabatan tersebut. Perdebatan yang muncul di kalangan birokrat, masyarakat dan para anggota legislatif pada umumnya berkisar pada seberapa penting posisi wagub harus segera diisi. Mereka yang mendukung segera dilakukannya pengisian jabatan Wagub berpendapat bahwa tugas-tugas pemerintahan sehari-hari akan menjadi lebih efisien dan produktif jika gubernur bisa didampingi wagub. Dengan demikian, sebagaimana biasanya dilakukan, Gubernur dapat mengkonsentrasikan diri pada tugas menjalin hubungan kerjasama eksternal dengan lembaga-lembaga lain, baik di dalam maupun luar negeri. Sementara Wagub menangani urusan internal dalam rangka mengoptimalkan kinerja birokrasi.

Sedangkan yang kedua berhubungan asal-usul calon Wagub dan bagaimana proses pemilihan ataupun penetapan akan dilakukan. Apakah jabatan Wagub terbuka bagi publik sehingga mereka memiliki kesempatan yang sama untuk menduduki jabatan tersebut, atau hanya dikhususkan bagi kalangan tertentu, dalam hal ini kalangan aristokrat di lingkungan Puro Pakualaman?

Bagi DIY yang dikenal luas sebagai kota budaya dan gudangnya institusi pendidikan, masalah Kepala dan Wakil Kepala Daerah hampir selalu identik dengan status keistimewaan yang melekat pada daerah ini. Tidak heran bahwa bagi sebagian besar warga masyarakat, status keistimewaan masih dipandang identik sebagai hak istimewa dua keluarga bangsawan yang secara historis memiliki ikatan yang sangat kuat dengan kelahiran Propinsi DIY, yaitu kerabat Kasultanan dan kerabat Puro Paku Alaman.

Pengidentikan keistimewaan DIY dengan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dalam 2 tahun terakhir ini telah memicu terjadinya ketegangan dalam proses politik, khususnya dalam rencana pemilihan Wakil Gubernur di propinsi ini. Selama proses pengisian jabatan Wagub ini beberapa kali terjadi benturan pendapat antara kelompok masyarakat dan anggota legislatif yang saling berseberangan pandangan dalam menerjemahkan keistimewaan DIY.

Bagi kelompok pertama, pengukuhan Sri Paku Alam IX sebagai Wagub adalah sebuah keharusan sejarah sekaligus pertanda masih

terjaganya keistimewaan DIY. Sedang bagi kelompok yang berseberangan, kesempatan untuk menduduki jabatan tersebut seharusnya terbuka untuk siapa saja. Hal ini tidak serta merta menghilangkan status keistimewaan Yogyakarta yang memang bersumber dari aspek budaya dan peran kesejarahannya dalam revolusi kemerdekaan. Pelacakan sejarah keistimewaan propinsi ini menjadi penting untuk memahami konteks perdebatan. Meskipun demikian pemaknaan keistimewaan harus pula arif terhadap kecenderungan umum yang terjadi di masyarakat, yaitu munculnya semangat demokratisasi yang menghendaki unsur-unsur kesetaraan di dalamnya.

Tulisan ini akan disajikan menjadi beberapa bagian. Bagian *pertama* akan menelusuri kerangka teoritik yang bisa digunakan untuk membidik masalah fenomena kepemimpinan politik dan pemerintahan, khususnya di Yogyakarta, dalam semangat demokrasi. Bagian *kedua* akan mendeskripsikan alur sejarah perkembangan Yogyakarta, yang akan difokuskan pada periode pasca kemerdekaan. Bagian *ketiga* mencoba untuk membuat pemetaan atas perdebatan yang muncul berkaitan dengan pemaknaan atas status keistimewaan Yogyakarta, dan bagian *keempat* akan menyajikan rekomendasi apa yang bisa diambil untuk merancang keistimewaan propinsi ini di masa datang.

Kepemimpinan Lokal dan Demokratisasi

Ketika memperdebatkan Keistimewaan Yogyakarta, masalah kepemimpinan politik dan pemerintahan selalu menjadi puncak dan pokok diskusi. Dalam beberapa peraturan perundangan secara eksplisit disebutkan bahwa masalah Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah inti keistimewaan tersebut. Dalam UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah dengan jelas disebutkan bahwa isi keistimewaan adalah pada pengangkatan Gubernur dan Wakil Gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Kasultanan dan Paku Alaman (penjelasan pasal 122). Dari sini jelas bahwa dinasti dua 'kerajaan' ini memiliki hak *privelege* untuk menguasai jabatan publik ini.

Gugatan atas hak istimewa yang dimiliki Kasultanan dan Puro Paku Alaman inilah yang telah memunculkan kecemburuan dari

banyak kalangan masyarakat. Argumen utamanya, jika ingin mewujudkan Daerah Istimewa Yogyakarta yang demokratis, maka salah satu prasyaratnya adalah proses pemilihan pemimpin daerah pun harus berada dalam koridor norma-norma umum demokrasi.

Demokrasi dalam makna harafiahnya adalah pemerintahan dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat. Kaitannya dengan kekuasaan politik, rakyat merupakan awal dan akhir, karenanya keterlibatan penuh mereka dalam proses politik menjadi suatu kemutlakan. Sudah sangat banyak ulasan dari para ilmuwan politik yang membedah apa dan bagaimana demokrasi itu. Bahkan kata demokrasi telah disimbolisasikan sebagai⁵ ukuran untuk melihat modernitas suatu sistem politik. Austin Renney⁵ misalnya, menguraikan beberapa ciri untuk menilai bekerjanya demokrasi dalam sebuah masyarakat: *Pertama*, Kedaulatan Rakyat (*Popular Sovereignty*). Kedaulatan rakyat merujuk pada kekuasaan mutlak untuk membuat keputusan politik berada di tangan seluruh rakyat, tidak didominasi oleh orang tertentu, beberapa orang atau salah seorang diantaranya. *Kedua*, Kesetaraan Politik (*Political Equality*). Setiap warga negara dewasa memiliki kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam setiap proses pembuatan keputusan politik. Prinsip kesetaraan politik ini merupakan konsekuensi logis dari kedaulatan rakyat: *Ketiga*, Mekanisme Konsultasi Publik (*Popular Consultation*). Prinsip ini mengacu pada substansi bahwa demokrasi adalah pemerintahan oleh rakyat dan keputusan yang menyangkut kebijakan publik harus didasarkan pada kepentingan masyarakat. Mekanisme demokratik mendasarkan pada *bagaimana keputusan publik itu dibuat*, dan bukan ditentukan oleh isinya. *Keempat*, Pengaturan di Tangan Mayoritas (*Majority Rule*). Prinsip ini mempersyaratkan bahwa ketika masyarakat tidak sepakat dengan masalah tertentu maka pemerintah harus bersikap sesuai dengan keinginan mayoritas warga masyarakat, bukan pada kehendak sekelompok kecil warga.

⁵ Austin Renney (1996). *Governing, An Introduction to Political Science*. New Jersey: Prentice Hall International Inc. Hal. 94 - 99.

Dari ciri-ciri tersebut, khususnya berkaitan dengan mekanisme pengisian jabatan publik, maka harus ada jaminan kesetaraan bagi siapa saja untuk berkompetisi memperebutkannya. Dalam demokrasi tidak ada hak-hak *privelege* yang dimiliki oleh kelompok, keluarga, suku, atau dinasti tertentu. Dalam hal ini, yang membatasi hak-hak warga adalah peraturan-peraturan, yang dalam prosesnya pun menghendaki keterlibatan dan partisipasi masyarakat.

Pendapat lain untuk menilai bekerjanya sebuah sistem yang demokratis dikemukakan oleh Afan Gaffar⁶. Menurutny, untuk menilai apakah sebuah sistem sudah tergolong demokratis atau belum bisa dilihat dari indikator-indikator berikut ini.

Pertama, Akuntabilitas. Dalam demokrasi, setiap pemegang jabatan yang dipilih oleh rakyat harus dapat mempertanggungjawabkan kebijaksanaan yang hendak dan akan ditempuhnya. Tidak hanya itu, pemegang jabatan publik harus mampu mempertanggungjawabkan semua ucapannya, termasuk perilaku pribadi dan keluarganya.

Kedua, Rotasi Kekuasaan. Dalam demokrasi, peluang akan terjadinya rotasi kekuasaan harus ada, dan dilakukan secara teratur (dalam jangka waktu tertentu) dan damai (sesuai mekanisme yang telah disepakati bersama). Tidak hanya satu orang yang mendominasi jabatan publik dari waktu ke waktu, sementara peluang untuk orang lain tertutup. Harus ada mekanisme pemilihan dalam jangka waktu tertentu untuk menentukan pemegang suatu jabatan publik.

Ketiga, Rekrutmen Politik yang Terbuka. Untuk memungkinkan terjadinya rotasi kekuasaan, maka diperlukan sistem rekrutmen yang terbuka. Artinya setiap orang yang memenuhi syarat untuk mengisi suatu jabatan politik yang dipilih oleh rakyat mempunyai peluang yang sama dalam ikut berkompetisi untuk mengisi jabatan tersebut. Dalam sebuah sistem yang tidak demokratis, rekrutmen politik biasanya dilakukan secara tertutup, artinya hanya orang-orang dan atau keluarga tertentu yang memiliki hak untuk mengikuti proses tersebut.

⁶ Afan Gaffar (2000). *Politik Indonesia, Transisi Menuju Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. Hal. 7-10.

Keempat, Pemilihan Umum. Dalam suatu sistem yang demokratis, Pemilu dilakukan secara teratur. Semua warga negara yang sudah dewasa mempunyai hak untuk memilih dan dipilih dan bebas menggunakan haknya sesuai dengan hati nuraninya, tanpa ketakutan akibat paksaan orang lain.

Kelima, Menikmati Hak-Hak Dasar. Dalam negara demokratis, semua warga negara dapat menikmati hak-hak dasar mereka secara bebas, termasuk hak dalam menyatakan pendapat (*freedom of expression*), hak untuk berserikat dan berkumpul (*freedom of assembly*) dan hak untuk menikmati pers yang bebas (*freedom of the press*).

Dari lima indikator tersebut, kita mendapat kejelasan dalam ukuran-ukuran seperti apa sebuah sistem bisa dikategorikan demokratis. Dari uraian tersebut, 3 (tiga) indikator yang pertama (akuntabilitas, rotasi kekuasaan, dan rekrutmen politik yang terbuka) menjadi indikator langsung untuk melihat apakah sebuah proses pengisian jabatan publik berlangsung demokratis atau belum. Termasuk dalam kita menilai proses yang tengah berlangsung di Yogyakarta, terlepas dari mana sumber legitimasi berasal.

Dalam teori kepemimpinan, legitimasi berasal dari berbagai macam sumber. Seperti dijelaskan oleh Max Weber, legitimasi didasarkan pada 3 (tiga) latar belakang⁷; pertama, *Rational Grounds*, yang berdasar pada proses legal dalam kerangka aturan normatif atau hukum yang disepakati. Kedua, *Traditional Grounds*, mendasarkan pada keyakinan bahwa latar belakang historis dan status legitimasi, menjadi sumber otoritas kepemimpinan. Ketiga, *Charismatic Ground*, menjelaskan bahwa sumber legitimasi kepemimpinan terbangun dari kasus-kasus khusus, misalnya kepahlawanan dan karakter individu seseorang yang kuat.

Harus digarisbawahi bahwa proses penentuan siapa yang berhak menduduki jabatan publik tertentu berada pada ruang yang terpisah dengan sumber-sumber legitimasi tersebut. Artinya, sumber

⁷ Max Weber (1986). 'Types of Authority.' Dalam Barbara Kellerman (ed.) *Political Leadership, A Source of Book*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press. Hal 232.

legitimasi apapun yang mendukung seseorang untuk menguasai jabatan publik harus berada dalam alur proses demokratis.

Sejarah Terbentuknya Propinsi DIY

Seperti halnya proses pengisian jabatan gubernur DIY hampir 2 tahun yang lalu, proses pengisian posisi wakil gubernur pun kembali menjadi polemik. Perdebatan tentang siapa yang berhak untuk menempati posisi tersebut berlangsung cukup seru dan menjadi warna pemberitaan harian lokal Yogyakarta. Opini masyarakat yang mengemuka pun sangat beragam, mulai dari yang menghendaki posisi tersebut secara otomatis diisi oleh KGPAA Paku Alam IX, sampai dengan pendapat radikal yang menginginkan agar posisi tersebut bisa diakses oleh semua warga masyarakat biasa. Polemik tersebut menjadi semakin rumit dengan kenyataan terjadinya konflik internal di dalam Puro Pakualaman sendiri. Panitia Khusus (Pansus) Pemilihan Wagub yang dibentuk DPRD DIY membutuhkan waktu yang sangat lama untuk dapat merampungkan tugasnya, menyusun Tata Tertib Pemilihan Wagub, sehingga sampai diperpanjang sebanyak tiga kali sejak masa tugasnya berakhir.

Jika dikaji lebih mendalam munculnya perdebatan tersebut sebenarnya dipicu oleh beragamnya interpretasi publik terhadap status 'keistimewaan' yang disandang Propinsi DIY. Menurut *PJ Soewarno*,⁸ untuk membicarakan status keistimewaan Yogyakarta kita harus kembali melacak akar sejarahnya. Di Indonesia sampai sekarang, ada tiga Daerah Istimewa, yaitu Daerah Istimewa Aceh, Daerah Istimewa Yogyakarta, dan Daerah Khusus Ibukota.

Pengakuan keistimewaan Aceh didasarkan pada sejarah perjuangan kemerdekaan nasional, sedangkan isi keistimewaannya berupa pelaksanaan kehidupan beragama, adat, dan pendidikan serta memperhatikan peranan ulama dalam penetapan kebijakan daerah.

* Sebagaimana dikemukakan dalam *Workshop Pengisian Jabatan Wakil Gubernur DIY* yang diselenggarakan oleh Program S2 Politik Lokal dan Otonomi Daerah UGM bekerjasama dengan Pusat Pengkajian Pembangunan Daerah (P3D) Yogyakarta, di Hotel Radisson Yogyakarta 1 Agustus 2001.

Sedangkan keistimewaan Yogyakarta didasarkan pada asal-usul dan peranannya dalam sejarah perjuangan nasional dan isi keistimewaan-nya terletak pada pengangkatan pemimpin daerahnya (gubernur dan wakil gubernur) yang mempertimbangkan calon yang berasal dari keturunan Kasultanan dan Paku Alaman⁹.

Dari penjelasan tersebut, membicarakan masalah keistimewaan Propinsi DIY tidak bisa terlepas dari masalah kepemimpinan daerah, karena pada poin inilah keistimewaan terletak. Seperti halnya yang terjadi pada tahun 1998, proses pengisian wakil gubernur pun diwarnai dengan perdebatan seru, baik di kalangan elit maupun massa, yang ujung-ujungnya memunculkan aspirasi agar UU Keistimewaan DIY segera disusun. Karena itu dalam prosesnya sangat diperlukan adanya kecermatan dan kepekaan pihak-pihak yang terlibat, khususnya para wakil rakyat di DPRD DIY, agar langkah-langkah politik yang dilakukan menghasilkan wakil gubernur definitif yang benar-benar merupakan cerminan aspirasi sebagian besar masyarakat Yogyakarta.

Status keistimewaan Yogyakarta yang berpangkal pada persoalan pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur tersebut, seperti dijelaskan di depan, sebenarnya sudah diatur dalam UU No. 22/99 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam sejarahnya, pasca kemerdekaan, sudah ada beberapa ketentuan yang terbit, berkaitan dengan masalah keistimewaan ini, baik dalam bentuk Amanat, Maklumat, Penetapan Pemerintah, dan Undang-Undang. Ketentuan-ketentuan yang berkaitan dengan sejarah perkembangan Daerah Istimewa Yogyakarta antara lain :

1. Amanat Sri Sultan dan Amanat Sri Paku Alam, 5 September 1945,
2. Amanat 30 Oktober 1945 yang ditandatangani oleh Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII.
3. Penjelasan UU No. 1 tahun 1945.
4. Maklumat No. 14, tanggal 11 April 1946 dan Maklumat No. 15 tanggal 11 April 1946.
5. Maklumat No. 17 tanggal 11 April 1946

⁹ Lihat juga Penjelasan Pasal 122 UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah.

6. Maklumat No. 18 yang ditandatangani oleh Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII tanggal 18 Mei 1946
7. Penetapan Pemerintah No. 16 s.d. Tanggal 1946 tanggal 15 Juli 1946
8. Diktum Keempat butir (1) Penetapan Pemerintah No. 16 s.d. tahun 1946
9. UU No. 3/1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta jo UU No. 22 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah
10. UU No. 5/1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah
11. Pasal 122 UU No. 22/1999 dan penjelasannya.

Dari ketentuan-ketentuan tersebut bisa dilacak perkembangan status keistimewaan Yogyakarta dari waktu ke waktu, melintasi tiga jaman yaitu Orde Lama, Orde Baru, dan Era Reformasi. Secara singkat perkembangan pengaturan tersebut dari waktu ke waktu bisa dicermati dari data tabel berikut ini¹⁰ :

NO	Nama/Sebutan	Status	Dasar Hukum
1	a. Negeri Yogyakarta Hadiningrat b. Negeri Pakualaman	Dua Daerah Istimewa dalam Negeri RI	Amanat Sri Sultan dan Amanat Sri Paku Alam, 5 September 1945
2	Daerah Istimewa Negara Republik Indonesia	Satu Daerah Istimewa dengan Dua Kepala Daerah Istimewa (Sri Sultan dan Sri Paku Alam)	Amanat 30 Oktober 1945 yang ditandatangani oleh Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII.
3	Daerah Istimewa Yogyakarta dan Surakarta	Satu Daerah Istimewa yang meliputi Kasultanan Yogyakarta, Kasultanan Surakarta, Kadipaten Paku Alaman dan Kadipaten Mangkunegaran	Penjelasan UU No. 1 tahun 1945.
4	Daerah Istimewa Negara Republik Indonesia Yogyakarta (Kasultanan dan Paku Alaman)	Satu Daerah Istimewa yang meliputi Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Paku Alaman dengan Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII sebagai Kepala Daerah.	Maklumat No. 14, tanggal 11 April 1946 dan Maklumat No. 15 tanggal 11 April 1946

¹⁰ Tabel dikutip dari Ir. Sujanto (1988). *Daerah Istimewa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*. Jakarta: Bina Aksara. Hal. 225 - 227. Khusus untuk UU No. 22/1999 merupakan tambahan dari penulis.

5	Daerah Istimewa Negara Republik Indonesia (Kasultanan dan Pakualaman) Yogyakarta	Sda	Maklumat No. 17 tanggal 11 April 1946
6	Daerah Istimewa Yogyakarta	Sda	Maklumat No. 18 yang ditandatangani oleh Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII tanggal 18 Mei 1946
7	Daerah Istimewa Surakarta dan Yogyakarta	Sda. Dan seperti halnya No. 3, belum pernah terwujud dan belum pernah ditentukan siapa Kepala Daerahnya.	Penetapan Pemerintah No. 16 s.d Tanggal 1946 tanggal 15 Juli 1946
8	Daerah Istimewa Kasultanan dan Pakualaman di Yogyakarta	Satu Daerah Istimewa yang meliputi wilayah Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Paku Alaman	Diktum Keempat butir (1) Penetapan Pemerintah No. 16 s.d tahun 1946
9	Daerah Istimewa Yogyakarta	Sda. Sri Sultan Hamengku Buwono sebagai Kepala Daerah dan Sri Paku Alam VIII sebagai wakil Kepala Daerah	UU No. 3/1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta jo UU No. 22 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah

Secara historis terbentuknya Propinsi DIY tidak bisa dilepaskan dari keluarnya Amanat Sri Sultan HB IX dan Sri Paku Alam VIII pada tanggal 5 September 1945. Dalam amanat tersebut secara eksplisit dinyatakan bahwa Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman merupakan Daerah Istimewa RI. Urusan di daerah Kasultanan dan Pakualaman dipegang Sri Sultan dan Paku Alam. Mereka bertanggungjawab langsung kepada Presiden RI. Secara lengkap amanat tersebut berisi tiga hal, yaitu: *Pertama*, Ngayogyakarta Hadiningrat berbentuk kerajaan yang merupakan Daerah Istimewa, bagian dari Republik Indonesia. *Kedua*, segala kekuasaan dalam negeri dan urusan pemerintahan berada di tangan Sri Sultan Hamengku Buwono IX. *Ketiga*, Hubungan antara Ngayogyakarta Hadiningrat dengan pemerintahan negara Republik Indonesia bersifat langsung dan Sri Sultan Hamengku Buwono IX bertanggung jawab langsung kepada pemerintah RI.

Sebagai respon dari Amanat tersebut, pada tanggal 6 September 1945, Presiden Soekarno menyerahkan surat 'pengakuan dan kepercayaan' kepada HB IX maupun PA VIII, yang sebenarnya sudah dibuat sejak tanggal 19 Agustus 1945. Dalam surat yang diserahkan oleh AA. Maramis tersebut, terkandung pengakuan presiden atas kedudukan HB IX dan PA VIII sebagai penguasa di Kasultanan Ngayogyakarta dan Kadipaten Pakualaman, serta kepercayaan bahwa kedua pemimpin akan mencurahkan segalanya bagi Yogyakarta sebagai bagian integral dari wilayah RI. Dikeluarkannya surat presiden tersebut sebenarnya atas nasehat Pangeran Purbaya, Adik HB IX yang menjadi anggota Komite Nasional RI. Dengan keluarnya amanat dan dibalas dengan diteruskannya surat dari presiden tersebut merupakan pengakuan secara *de facto* atas eksistensi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Meskipun secara *de facto* keberadaan Daerah Istimewa Yogyakarta sudah diakui sejak keluarnya Amanat dan surat Presiden Soekarno pada September 1945, pembentukan Propinsi DIY secara hukum baru sah lima tahun kemudian, dengan keluarnya UU No. 3/1950. Sebelum keluarnya UU tersebut, dalam UU 22/48 sudah diatur masalah Daerah Yogyakarta, terutama pengaturan masalah Kepala Daerah. Dalam UU No. 22/1948 pasal 18 (ayat 5) dijelaskan bahwa, Kepala Daerah Istimewa diangkat oleh Presiden dan dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu di zaman sebelum Republik Indonesia dan yang masih menguasai daerahnya dengan syarat-syarat kecakapan dan kesetiaan dan dengan mengingat adat-istiadat di daerah itu. Sedangkan untuk wakil kepala daerah (ayat 6) ditentukan, untuk daerah istimewa dapat diangkat seorang wakil kepala daerah oleh presiden dengan mengingat syarat-syarat tersebut dalam ayat 5. Disebutkan bahwa kepala daerah yang memimpin Yogyakarta adalah dari keluarga yang sebelumnya menguasai daerah ini. Dalam hal ini adalah Kasultanan dan Pakualaman.

Lahirnya UU No. 3 tahun 1950 merupakan tindak lanjut dari ketentuan yang termuat dalam UU tahun 1948 tersebut. Beberapa ketentuan penting berkaitan dengan daerah istimewa yang termuat di dalamnya adalah; *Pertama*, Daerah Negara RI tersusun dari tiga tingkatan, yaitu; propinsi, kabupaten (kota besar) dan desa (kota kecil), nagari, marga dan sebagainya, yang berhak mengatur rumah tangga

sendiri. *Kedua*, pengakuan daerah yang mempunyai hak-hak asal usul dan pemerintahan sendiri sebelum Republik Indonesia sebagai daerah istimewa yang berhak mengatur rumah tangganya sendiri. *Ketiga*, ketentuan untuk menyusun UU pembentukan bagi daerah-daerah yang berstatus istimewa.

Susunan UU No. 3 Tahun 1950, yang ditetapkan 3 Maret 1950 tersebut cukup singkat, hanya terdiri dari 7 pasal, terbagi dalam 3 Bab. Beberapa poin penting menyangkut keistimewaan yang dimuat dalam UU tersebut antara lain: *Pertama*, Wilayah DIY meliputi daerah Kasultanan Yogyakarta dan Pakualaman. *Kedua*, Daerah Istimewa Yogyakarta adalah setingkat propinsi. Berkaitan dengan otonomi, bisa diartikan bahwa titik berat atau pelaksanaan utamanya adalah pemerintah propinsi, bukan kabupaten. *Ketiga*, menyangkut urusan rumah tangga atau kewenangan pemerintahan. Dalam UU No. 3 tahun 1950, kewenangan-kewenangan yang dimiliki oleh DIY, yaitu: (1) urusan umum, (2) pemerintahan umum, (3) agraria, (4) pengairan, jalan-jalan, dan gedung, (5) pertanian dan perikanan, (6) kehewan, (7) kerajinan, perdagangan dalam negeri, perindustrian, dan koperasi, (8) perburuhan dan sosial, (9) pengumpulan bahan makan dan pembagiannya, (10) penerangan, (11) pendidikan, pengajaran, dan kebudayaan.

Sampai sekarang, UU tahun 1950 tersebut merupakan yang pertama dan terakhir yang mengatur tentang keistimewaan Yogyakarta. Seperti sudah dijelaskan di depan, UU tersebut belum secara tuntas mengatur tentang masalah status tersebut. Dalam perkembangan, setelah ruang bagi pengekspresian aspirasi terbuka, perdebatan tentang keistimewaan kembali menyeruak. Perdebatan tersebut berawal pada awal tahun 1998, ketika propinsi ini mengalami kekosongan kekuasaan, setelah Sri Paku Alam VIII sebagai pejabat gubernur meninggal dunia. Aspirasi untuk mengukuhkan Sultan HB X secara otomatis sebagai gubernur mendapat tentangan dari kelompok yang menganggap mekanisme tersebut tidak demokratis. Setelah melalui proses panjang dan sempat menimbulkan ketegangan di kalangan masyarakat Yogyakarta, akhirnya Sri Sultan diangkat menjadi Gubernur

DIY dengan Keppres No. 268/M, tertanggal 24 September 1998¹¹. Sekarang, ketika jabatan wakil gubernur yang kosong sejak tahun 1998 direncanakan untuk segera diisi, rakyat Yogyakarta dihadapkan pada persoalan serupa, terpilah dalam perdebatan pemaknaan status keistimewaan.

Pemetaan Perdebatan

Dari rangkaian sejarah di atas, bisa dilacak momentum-momentum penting dari status keistimewaan Yogyakarta, yang akhir-akhir ini kembali menjadi perbincangan dan perdebatan. Perdebatan yang sekarang muncul, seperti halnya yang terjadi pada pertengahan tahun 1998, berkuat pada persoalan mekanisme pengisian kepemimpinan politik dan pemerintahan, gubernur dan wakil gubernur yang selama ini banyak dipahami orang sebagai esensi dari keistimewaan daerah ini. Pengukuhan Sultan Yogyakarta dan Adipati Pakualam sebagai gubernur dan wakilnya merupakan indikasi dari eksisnya status keistimewaan tersebut. Sebaliknya, jika pengisian jabatan gubernur dan wakilnya dilakukan melalui mekanisme pemilihan maka secara otomatis keistimewaan Yogyakarta terdistorsi besar-besaran.

Mendasarkan keistimewaan Yogyakarta pada dua momentum penting (Amanat September 1945 dan ditetapkannya UU No.3 th. 1950), maka akan ada beberapa interpretasi berkaitan dengan status keistimewaan tersebut. Seperti dikatakan Riswandha Imawan,¹² setidaknya ada tiga pemaknaan terhadap status keistimewaan Yogyakarta. *Pertama*, keistimewaan melekat pada individu Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII (keduanya sudah wafat), karena dalam surat Presiden Soekarno yang disampaikan pada tanggal

¹¹ Tentang proses pengangkatan Sri Sultan HB X sebagai Gubernur DIY secara lengkap bisa dilacak dalam, *Hamengku Buwono X Dalam Fenomena Pemilihan Gubernur DIY di Era Reformasi (Kumpulan Berita)*, Pusat Pengkajian Pembangunan Daerah (P3D) Yogyakarta, 1999.

¹² Riswandha Imawan, dalam *Workshop Pengisian Jabatan Wakil Gubernur DIY* yang diselenggarakan oleh Program S2 Politik Lokal dan Otonomi Daerah UGM bekerjasama dengan Pusat Pengkajian Pembangunan Daerah (P3D) Yogyakarta, di Hotel Radisson Yogyakarta 1 Agustus 2001.

6 September 1945 secara eksplisit disebutkan nama kedua tokoh yang mengeluarkan amanat September 1945. Dengan demikian nuansa personalitas sangat kental dalam memaknai status keistimewaan Yogyakarta. Pemaknaan seperti ini tentu saja akan menjadi permasalahan serius ketika kedua tokoh ini sudah meninggal dunia, karenanya secara otomatis baik amanat maupun surat presiden tersebut harus dimuseumkan, masuk dalam kotak sejarah perkembangan politik dan pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta. Persoalan yang kemudian muncul adalah masih kuatnya hegemoni kerajaan di Yogyakarta, sehingga bagi rakyat, raja adalah pemimpin mereka, baik secara simbolik (kultural), politik, bahkan administratif. Pewacanaan secara intensif bahwa sisi terpenting keistimewaan adalah dalam hal kepemimpinan akan semakin memperteguh hegemoni yang dibangun.

Kedua, keistimewaan melekat pada wilayah. Dalam amanat Sultan HB IX dan Paku Alam VIII, 5 September 1945, secara tegas dinyatakan penggabungan wilayah kerajaan Ngayogyakarta Hadiningratan dan Pakualaman ke dalam wilayah Republik Indonesia. Jadi yang bergabung adalah dua wilayah kerajaan, namun identitasnya tidak lebur, bahkan menjadi ciri khasnya. Ibaratnya, sosok ragawinya yang bergabung dalam sebuah kelompok, namun karakter, kepribadian, kebiasaan-kebiasaannya tidak lebur ke dalam identitas kelompok. Dari sini bisa ditarik pemahaman, integrasi wilayah tidak berarti merombak secara radikal seluruh tatanan dan struktur kerumahtanggaan (mekanisme dalam negeri) Yogyakarta. Dengan demikian kebiasaan-kebiasaan asli dalam pengaturan pemerintahan di Yogyakarta justru menjadi ciri khas dari keistimewaan tersebut. Referensi yang bisa dijadikan acuan adalah restrukturisasi pemerintahan di Yogyakarta pada tahun 1946¹³.

Ketiga, keistimewaan melekat pada hak atau wewenang daerah. Undang-Undang No. 3 th.1950 yang memberi keabsahan terbentuknya Propinsi DIY telah mengatur cukup mendetail tentang wewenang pangkal yang menjadi urusan 'dalam negeri' Yogyakarta. Seperti

¹³ Lebih jelasnya tentang Restrukturisasi Pemerintahan Pamong Praja di Yogyakarta tahun 1946, bisa dibaca dalam, Sujanto (1988) hal. 215 - 218

dijelaskan di atas, ada tiga belas (13) urusan rumah tangga yang menjadi kewenangan DIY, yang berarti ada jaminan konstitusional bahwa pemerintah pusat tidak bisa begitu saja ikut campur dalam urusan-urusan internal tersebut. Namun demikian dalam kenyataannya, seiring dengan semakin dalamnya cengkeraman Jakartanisasi (sentralisme – korporatisme negara), implementasi dari hak dan kewenangan-kewenangan tersebut mengalami distorsi luar biasa.

Keragaman atau kesulitan dalam memaknakan status keistimewaan Yogyakarta ini membawa implikasi-implikasi cukup serius. Setidaknya ada empat implikasi yang bisa diidentifikasi. *Pertama*, tetap eksisnya pola kepemimpinan, dengan kesepakatan pola kerja maupun pembagian wewenang diputuskan secara personal, bukan legal formal. Misalkan ketika PA VIII menjadi pejabat sementara Gubernur DIY, hal itu didasarkan pada kesepakatan yang sifatnya sangat personal. *Kedua*, acuan keturunan sebagai syarat mutlak untuk memimpin DIY memfasilitasi kemungkinan munculnya persaingan antar anggota keluarga masing-masing dinasti maupun antar dinasti, yang bisa menimbulkan konflik di tataran masyarakat. Konflik yang menimpa Pakulaman, berawal pada saat siapa yang berhak menjadi PA IX dan berlanjut pada proses pengisian jabatan wakil gubernur sekarang merupakan contoh konkrit. Kemutlakan tersebut juga membuat masyarakat luas dan siapapun (kecuali anggota keluarga kedua dinasti) tidak bisa mengakses jabatan tersebut.

Ketiga, proses politik modern tidak bisa berlangsung secara sempurna, sebab wakil rakyat (DPRD) tidak bisa dan tidak logis memunculkan calon lain. *Keempat*, syarat representasi politik, misalkan dicalonkan oleh partai, menyulitkan posisi keluarga Kasultanan dan Pakualaman. Hal ini disebabkan oleh karena konsep Raja Jawa yang tidak memihak salah satu kelompok dalam masyarakat, bahkan menyerap semua aspirasi yang berkembang di masyarakat. Padahal konsep politik modern, pemimpin harus mempunyai representasi politik atau pendukung, seperti partai politik misalnya. Jadi dalam kasus ini ada pertentangan nilai yang cukup serius antara konsep Raja Jawa dan konsep politik modern.

Masih beragamnya interpretasi atas status keistimewaan propinsi ini secara langsung berdampak pada munculnya 'kekacauan'

politik dalam dua tahun terakhir, yaitu pada proses penentuan jabatan kepala dan wakil kepala daerah. Tidak berbeda dengan apa yang terjadi pada pertengahan tahun 1998, rakyat Yogyakarta selama beberapa bulan terakhir dipaksa untuk kembali memperdebatkan status keistimewaan propinsi ini. Ironisnya pangkal perdebatan yang terjadi pun sama, yaitu persoalan bagaimana menentukan mekanisme proses rekrutmen kepemimpinan daerah (gubernur dan wakil gubernur). Jika pada tahun 1998 persoalannya pengisian jabatan gubernur, maka sekarang adalah bagaimana mekanisme pengisian posisi wakil gubernur.

Kenyataan yang ada di masyarakat menunjukkan bahwa gugatan atau kejelasan tentang status keistimewaan yang disandang Yogyakarta sudah mulai menjadi wacana masyarakat luas. Karena itu disusunnya UU yang secara khusus menjelaskan hak istimewa tersebut menjadi sangat penting dan mendesak, sebagai upaya untuk menjawab kegelisahan masyarakat tersebut. Di dalam draft RUU Keistimewaan DIY yang pernah dipersiapkan Pemda Propinsi DIY, terlihat ada usaha untuk mengatasi kesulitan tersebut dengan mengambil posisi 'DIY terikat dalam aspek kesejarahan'.

Pemilihan posisi tersebut membawa beberapa konsekuensi mendasar. *Pertama*, *dwi tunggal* kepemimpinan di Yogyakarta yang sudah dirintis oleh Sultan HB IX dan PA VIII harus dipertahankan, artinya kepemimpinan di Yogyakarta (Gubernur dan Wakil Gubernur) harus diangkat seumur hidup. *Kedua*, ketentuan dalam UU No. 22/1999 tidak bisa berlaku secara utuh, terutama menyangkut mekanisme pemilihan Kepala dan Wakil Kepala Daerah dan masa kerjanya. Hal ini dikarenakan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY terikat pada ketentuan *dwi tunggal*, sehingga memunculkan sindrom Hamengku Buwono dan Paku Alam. *Ketiga*, mengasumsikan keduanya bisa bekerjasama secara harmonis dengan pembagian tanggung jawab yang jelas. Misalnya Gubernur Hamengku Buwono menangani urusan eksternal (seperti mencari investor) dan pengambilan keputusan yang bersifat visioner, sementara Wakil Gubernur Paku Alam menangani urusan internal, seperti pembinaan pegawai dan pengambilan keputusan-keputusan yang bersifat operasional.

Implikasi dari belum jelasnya pemaknaan atas status keistimewaan tersebut telah memilah masyarakat Yogyakarta dalam

dua kutub besar. Kutub pertama adalah mereka yang berpendapat bahwa Keistimewaan Yogyakarta ditandai dengan ditetapkannya dwitunggal (Kasultanan dan Pakualaman) sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur seumur hidup. Kelompok ini antara lain diwakili oleh asosiasi-asosiasi perangkat desa yang bermunculan di Yogyakarta, seperti, Bodronoyo, Tunggul Jati, Perpadesi, Suryo Ndadari, untuk masing-masing kabupaten dan juga ISMOYO¹⁴ yang merupakan paguyuban para lurah se DIY.

Mereka berpendapat bahwa sampai sekarang 'rakyat asli' Yogyakarta masih menginginkan kepemimpinan dari kedua raja tersebut, dan merasa aman di bawah perlindungannya. Jika memang UU Keistimewaan DIY akan disusun, mereka menginginkan agar DPRD mau memperhatikan suara rakyat, terutama yang tinggal di desa-desa. Kelompok ini bahkan mengusulkan agar dilaksanakan referendum di Yogyakarta, untuk mengetahui secara langsung pendapat masyarakat luas menyangkut keistimewaan DIY, terutama berkaitan dengan kepemimpinannya.

Kelompok kedua adalah mereka yang menginginkan adanya pemikiran ulang atas hak keistimewaan DIY, terutama terkait dengan jabatan gubernur dan wakilnya. Mereka yang sebagian besar adalah anggota DPRD dari fraksi tertentu, para akademisi, para mahasiswa dan sebagian masyarakat kota menganggap pentingnya adopsi norma-norma politik modern dalam menentukan masa depan keistimewaan Yogyakarta. Bahkan pendapat yang paling radikal menginginkan perubahan secara mendasar dalam hal pengisian jabatan publik tersebut.

Pendemokrasi proses pemerintahan di DIY menjadi argumen utama, dan salah satunya harus dimulai dengan perubahan dalam proses penentuan pejabat pemerintahan. Dengan demikian proses pemerintahan modern, yang mengusung *credo "good governance"* dan *"reinventing government,"* yang menuntut kapabilitas, akuntabilitas,

¹⁴ Ismoyo sendiri merupakan singkatan dari *"Ing Sadya Memetri Asline Ngayogyakarta"* atau Tekad untuk Menjaga Keaslian Yogyakarta.

transparansi, kesetaraan dan pemberdayaan publik bisa lebih terjamin. Untuk mewujudkan hal tersebut maka harus diawali dengan proses yang secara substansial mencerminkan semangat demokrasi.

Ke Arah Solusi

Terlepas dari perdebatan tersebut, perumusan akan keistimewaan DIY merupakan isu utama yang harus segera dipikirkan. Memperdebatkan keistimewaan Yogyakarta, menurut Dr. Pratikno¹⁵, sebenarnya kita tengah membicarakan penghargaan terhadap romantisme sejarah. Kondisi serupa terjadi di Eropa. Kasus Norwegia misalnya, mereka pernah mengalami kebingungan untuk menentukan bentuk kenegaraannya pada tahun 1904. Kemudian dilaksanakanlah referendum yang ternyata mayoritas menginginkan bentuk monarki. Namun monarki yang dibangun hanyalah romantisme akan masa lalu.

Kaitannya dengan penentuan masa depan keistimewaan Yogyakarta yang terpenting adalah menjembatani antara romantisme sejarah dengan visi DIY ke depan. Dengan demikian perumusan visi menjadi pekerjaan utama yang harus dilaksanakan, misalkan DIY masa depan adalah yang demokratis dan mendukung kesejahteraan rakyat. Sementara persoalan lain, seperti rekrutmen kepemimpinan, merupakan turunan dari visi tersebut. Jika selama ini dikenal konsep 'tahta untuk rakyat' maka secara prosedural harus diciptakan mekanisme yang bisa mengokohkan konsep tersebut.

Pemikiran alternatif untuk mendukung 'modernisasi' politik dan pemerintahan di Yogyakarta harus dibuka secara luas, dan harus menjadi perdebatan publik. Kalau demokrasi harus dikedepankan berarti posisi kepala daerah dan wakilnya harus bisa diakses oleh siapa saja. Setiap orang berhak untuk memilih dan dipilih dalam jabatan publik tersebut. Akan tetapi ini akan menimbulkan masalah bagi Sultan dan Paku Alam.

¹⁵ Pokok-pokok pemikiran ini juga dikemukakan dalam *Workshop Pengisian Jabatan Wakil Gubernur DIY* yang diselenggarakan oleh Program S2 Politik Lokal dan Otonomi Daerah UGM bekerjasama dengan Pusat Pengkajian Pembangunan Daerah (P3D) Yogyakarta, di Hotel Radisson Yogyakarta 1 Agustus 2001.

Persoalannya adalah bagaimana memberikan ruang bagi Sri Sultan dan Paku Alam yang memiliki legitimasi kultural dan historis. Alternatif yang paling memungkinkan adalah menempatkan Kasultanan dan Pakualaman dalam posisi kepemimpinan kultural dan politik yang strategis yang sekaligus steril dari kemungkinan kotornya *day to day politics*. Dengan kata lain, Kasultanan dan Pakualaman tidak terlibat dalam pemerintahan sehari-hari, namun tetap diberi kewenangan politik pada saat-saat kritis, seperti pada situasi kebuntuan politik. Pada situasi ini, Kasultanan dan Pakualaman berwenang, bahkan berkewajiban, untuk menengahi pertengkaran politik pada level DPRD dan Kepala Daerah (atau apapun namanya) yang berkepanjangan. Selain itu, mereka juga bisa memberikan penilaian dan saran terhadap kepemimpinan politik dan pemerintahan sehari-hari.

Jika kita masih mempertahankan pola yang sekarang dianut, maka harus ada proses demokratisasi dalam pola rekrutmen di masing-masing keluarga, Kasultanan dan Pakualaman. Dengan demikian yang akan muncul adalah pemimpin yang benar-benar mempunyai kapabilitas dan kemampuan pemerintahan yang *mumpuni*, yang bisa menghadapi tuntutan pemerintahan modern. Selain itu, DPRD DIY hendaknya tetap memproses pemilihan tersebut secara demokratis, dengan 'tawaran' dari dua dinasti sebagai acuan utama. Hal ini penting sebagai faktor pemicu agar anggota dari kedua dinasti meningkatkan kemampuan dan kualitasnya, sehingga akan terkesan bahwa mereka ditunjuk bukan atas nama keluarga dan massa yang secara otomatis dimiliki.

Penutup

Membicarakan kembali persoalan keistimewaan Yogyakarta semestinya kita tidak terjebak pada isu 'rebutan' kursi tersebut. Dengan demikian yang terpenting adalah bukan terletak pada siapa yang layak menjadi gubernur dan wakil gubernur, tetapi lebih dari itu, persoalannya adalah pada pencarian model yang pas bagi kebutuhan demokratisasi mekanisme pemerintahan di DIY, tanpa harus memotong dan mengorbankan nilai-nilai historis kultural yang menyebabkan daerah ini berpredikat 'istimewa'.

Selain itu kita juga harus mampu membebaskan diri dari penjara-penjara historis yang memang sangat intepretatif, dan seringkali menjadi alat kekuasaan untuk menghegemoni masyarakat. Berkaitan dengan posisi Kasultanan dan Pakualaman penting dibuat semacam kontrak politik baru, yang tentu saja didasarkan pada aspirasi dan perkembangan masyarakat sekarang ini. Dengan demikian generasi mendatang tidak lagi terbebani oleh beragamnya pemaknaan atas status keistimewaan yang disandang propinsi ini. ***

Daftar Pustaka

- Gaffar, Afan (2000). *Politik Indonesia, Transisi Menuju Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Gie, The Liang (1993). *Pertumbuhan Pemerintahan di Negara Republik Indonesia (I)*. Yogyakarta: Liberty.
- Hamengku Buwono X dalam *Fenomena Pemilihan Gubernur DIY di Era Reformasi*, Kumpulan Berita, P3D, Yogyakarta, 1999.
- 'Jabatan Wakil Gubernur DIY Dalam Era Otonomi Daerah', Prosiding Lokakarya Kerjasama Pusat Pengkajian Pembangunan Daerah (P3D) Yogyakarta dengan Program S2 Politik Lokal dan Otonomi Daerah UGM, Yogyakarta 2001.
- Kellerman, Barbara (1986). *Political Leadership, A Source Book*. Pittsburg: University of Pittsburg Press.
- Ranney, Austin (1993). *Governing, An Introduction to Political Science*. New Jersey: Prentice Hall International Inc.
- Soehino (1980). *Perkembangan Pemerintahan di Daerah*. Yogyakarta: Liberty.
- Sujamto (1988). *Daerah Istimewa Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*. Jakarta: Bina Aksara.